

**UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
MAGISTER EN COMERCIO INTERNACIONAL**

TESIS

Tema:

“Sistema de control aduanero de mercaderías”



Profesor tutor:

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR
MARCELO PERRELI

Alumno:

GUSTAVO A. TORRES

Año 1999

INDICE :

INTRODUCCION GENERAL	5
 I.- EL CONTROL DEL TRAFICO INTERNACIONAL DE MERCADERIAS: SU NECESIDAD	
 I.1.- INTRODUCCIÓN	7
 I.2.- ACCIONES QUE PUEDEN TOMARSE EN RELACIÓN AL TRÁFICO INTERNACIONAL DE MERCADERÍAS	
 I.2.1.- Aspectos generales	8
 I.2.2.- Aspectos con basamento económico	
<i>a) Prohibiciones</i>	<i>8</i>
<i>b) Condicionantes</i>	<i>9</i>
<i>c) Estadísticas</i>	<i>12</i>
 I.2.3.- Aspectos que no tienen una connotación económica directa	
<i>a) Prohibiciones y condiciones</i>	<i>13</i>
<i>a1) Punto de vista sanitario</i>	<i>14</i>
<i>a2) Punto de vista ecológico</i>	<i>16</i>
<i>a3) Punto de vista de la seguridad nacional</i>	<i>18</i>
<i>a4) Necesidad de pertenecer a una comunidad internacional</i>	<i>19</i>
<i>b) Estadísticas</i>	<i>19</i>
 I.3.- EL CONTROL DEL TRÁFICO INTERNACIONAL DE MERCADERÍAS	
 I.3.1.- Legislación Aduanera y Control	19
 I.3.2.- El Control de las mercaderías	
<i>a) Individualización de la mercadería</i>	<i>20</i>
<i>b) Ubicación espacio-temporal</i>	<i>22</i>
 I.4.- CONSIDERACIONES FINALES DE LA PRIMER PARTE	24

II. ALGUNOS ASPECTOS VINCULADOS AL CONTROL DEL TRAFICO INTERNACIONAL DE MERCADERIAS

II.1.- INTERFERENCIA DEL CONTROL SOBRE EL TRÁFICO INTERNACIONAL DE MERCADERÍAS..... 28

II.2.- FORMAS DE EJERCER EL CONTROL

II.2.1.- Introducción..... 31

II.2.2.- La Matriz de control..... 32

II.2.3.- Las dos realidades del control 33

II.2.4.- Control primario y secundario 35

II.3.- APROXIMACIÓN A LA PROBLEMÁTICA VINCULADA AL CONTROL DEL TRÁFICO INTERNACIONAL DE MERCADERÍAS 36

II.4.- CONSIDERACIONES FINALES DE LA SEGUNDA PARTE..... 41

III.- EL SISTEMA DE CONTROL

III.1.- INTRODUCCIÓN 44

III.2.- DESARROLLO DEL SISTEMA

III.2.1.- Esquema básico de entrada/salida 44

III.2.2.- Introducción de condicionantes 45

III.2.3.- Sistemas a lazo abierto y sistemas realimentados..... 52

III.2.4.- El sistema con retroalimentación 54

III.2.5.- Desarrollo del sistema de control "B" 57

III.3.- IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA

III.3.1.- Primer enfoque 62

III.3.2.- Desarrollo del Departamento N° 1 63

III.3.3.- Desarrollo del Departamento N° 2 66

III.3.4.- Desarrollo del Departamento N° 3	69
III.3.5.- Complementación del organigrama	70
III.4.- CONSIDERACIONES FINALES DE LA TERCERA PARTE	72
CONCLUSION	76
 APENDICES	
"A" NOCIONES SOBRE TERRITORIO ADUANERO	78
"B" CLASIFICACIÓN ARANCELARIA	80
"C" OPERACIONES Y DESTINACIONES ADUANERAS	86
"D" DESREGULACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR	88
"E" APROXIMACIÓN CIENTÍFICA AL TEMA DE LA CORRUPCIÓN	91
"F" INDICADORES	99
BIBLIOGRAFIA	103



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

INTRODUCCIÓN GENERAL

La elección del tema objeto del presente trabajo guarda relación con mi desempeño laboral en los últimos años como funcionario de la Aduana (primero en la Administración Nacional de Aduanas, y luego sucesivamente, ya en la AFIP, en la Dirección General de Aduanas, la Dirección de Control Aduanero y la Dirección de Inteligencia Fiscal y Aduanera hasta el presente). La problemática que envuelve al organismo desde hace tiempo, la cual no me es ajena por pertenecer yo al mismo, ha despertado en mí la necesidad de indagar sobre el particular, entendiendo que realizar este trabajo era una perfecta excusa para ello.

En esta época de grandes cambios, todo a nuestro alrededor está en permanente transformación; el fenómeno mediático posibilitado por la explosiva aparición de las telecomunicaciones combinadas con la informática hace que hoy en día ya no existan más las fronteras en la forma que las conocimos hace más de una década. En este cuadro de situación surge la inquietud sobre el control ejercido por la Aduana, ¿es necesario?. En la primer parte de este trabajo, trataré de contestar esta pregunta, partiendo de los conceptos elementales que prefiguran el fenómeno del "Tráfico Internacional de Mercaderías", incluyendo en el desarrollo vinculaciones con nuestra realidad actual y el pasado.

A continuación de haber respondido a la inquietud respecto a la necesidad de contar con un control de mercaderías me dedicaré a establecer algunas características del mismo que le dan cierta peculiaridad y que van dando forma a lo que se establecerá como problemática relativa al mismo. En esta parte del trabajo en especial, he recurrido a artículos de diarios (particularmente "Clarín" por ser el diario de mayor tirada en la República Argentina) a fin de sostener algunas ideas. También ha sido de mucha utilidad el informe final (noviembre 1997) de la *"Comisión Especial Investigadora de la probable comisión de hechos ilícitos perpetrados o producidos en la Administración Nacional de Aduanas"* integrada por miembros del Congreso Nacional. Por último, se pone el énfasis en establecer la necesidad de otorgarle un enfoque científico al tema como medio de arribar a soluciones que puedan ser perfectibles en el futuro.

Como parte del acercamiento intelectual a la temática objeto de estudio, en la tercer parte del trabajo se intenta expresar el control desde el punto de vista de un sistema, acotándose el desarrollo del mismo a lo que denominaremos control secundario, y arribando a una propuesta para el mismo, utilizando en el desarrollo de la idea conceptos de ingeniería de control. Se complementa lo dicho con una propuesta de estructura organizacional (organigrama) que intenta interpretar el sistema previamente propuesto, realizándose también una comparación con el organigrama vigente (se realizó la comparación contra el organigrama imperante entre diciembre de 1997 y noviembre de 1998 por Disposición AFIP N° 374/97).

Finalmente, se realiza una conclusión tendiente a poner en perspectiva los distintos conceptos que se fueron explicitando a lo largo del trabajo, si bien en cada uno de los capítulos en que quedó dividida la obra se incluye un punto de "Consideraciones Finales" donde se ponen de manifiesto las principales conclusiones a que se arribó en el desarrollo de cada uno de ellos.

Así las cosas, este trabajo fue dividido en tres Capítulos, que guardan relación con los temas precedentemente puntualizados. A fin de permitir una profundización sobre ciertos aspectos que se mencionan en el trabajo se incluyen 6 anexos, destacándose de ellos los relativos al tema de la corrupción y el desarrollo de indicadores (Anexos "E" y "F").

Por último, tenga presente el lector, que si bien el título del trabajo remite únicamente al Capítulo 3 del mismo, éste encuentra sustento en los dos anteriores (ya que no tendría sentido plantear un "sistema" de control de mercaderías si antes no se establece la necesidad de existencia de un "control" relativo a las mercaderías) y el conjunto de ellos (3 capítulos), más la Conclusión, brindan una perspectiva de la cuestión objeto de estudio.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

I.- EL CONTROL DEL TRAFICO INTERNACIONAL DE MERCADERÍAS: SU NECESIDAD

I.1.- INTRODUCCIÓN

Las hipótesis con que nos manejaremos en este primer capítulo del trabajo serán las siguientes:

- ✓ *Existen mercaderías.*
- ✓ *Existen distintos ámbitos espaciales (territorios) entre los que las mercaderías se desplazan.*
- ✓ *El movimiento de mercaderías entre estos ámbitos se denomina "TRAFICO INTERNACIONAL DE MERCADERIAS".*

El término **mercadería** lo asimilaremos a cualquier objeto, bien, o cosa susceptible de ser desplazado entre dos ámbitos o territorios, no entrando en consideración circunstancias comerciales o de otro tipo¹.

La introducción de una mercadería a un ámbito espacial determinado se denomina "**importación**" y la extracción "**exportación**"².

En cuanto a los ámbitos espaciales a que se hace referencia diremos en principio que pueden o no coincidir con el territorio de un país (por lo que en principio puede llamar a confusión el uso del término "internacional" que se le ha atribuido, debiendo por lo tanto interpretarse con los alcances que se le dan en este trabajo), remitiéndonos al Apéndice "A" para una mirada en profundidad sobre el particular y su tratamiento en nuestra legislación.

Como una integración de los conceptos vertidos hasta aquí resulta interesante lo expresado por Ricardo Xavier Basaldua³ sobre el particular: *"... el "tráfico internacional" implica la existencia de distintos ámbitos espaciales ("territorios" en sentido jurídico) y de objetos ("mercaderías") que se desplazan a través de ellos, cruzando sus fronteras y configurando con su introducción y salida lo que denominamos "importación" y "exportación" ..."*

¹ El Código Aduanero (sancionado por Ley 22.415, publicado en el B.O. del 23/03/81, en el resto de esta obra lo identificaremos como C.A.) en su artículo 10° define como "mercadería" todo objeto que fuere susceptible de ser importado o exportado; es interesante notar, en virtud de la definición brindada por la Ley, que por ejemplo la electricidad o el gas son considerados "mercadería" en tanto y en cuanto son susceptibles de ser importados o exportados. Esta definición fue ampliada por Ley 25063 (sancionada el 7/12/98) que incluyó dentro del concepto de "mercaderías" las locaciones y prestaciones de servicios realizadas en el exterior, cuya utilización o explotación efectiva se lleve a cabo en el país, los derechos de autor y derechos de propiedad intelectual.

² El C.A. en su artículo 9° define la importación y la exportación.

³ BASALDUA, Ricardo Xavier: *Introducción al Derecho Aduanero*, pág.167.

I.2.- ACCIONES QUE PUEDEN TOMARSE EN RELACIÓN AL TRÁFICO INTERNACIONAL DE MERCADERÍAS

I.2.1.- Aspectos generales

Básicamente diremos que existen tres acciones que pueden ponerse en práctica en relación al tráfico internacional de mercaderías:

- 1. Impedir la entrada o salida de determinadas mercaderías.**
- 2. Permitir, bajo ciertas condiciones, la entrada o salida de mercaderías.**
- 3. Llevar estadísticas del movimiento de entrada y salida de mercaderías.**

Estas potencialidades de accionar sobre el tráfico internacional de mercaderías se expresan a través de la legislación del Estado que ejerce su soberanía sobre el ámbito espacial o territorio de que se trate.

Va de suyo, que a través de las acciones básicas señaladas, se adquiere la capacidad de alcanzar fines concretos y específicos que hacen al desenvolvimiento del Estado en cuestión. Por ejemplo, si el Estado necesitara recursos, puede hacerse de los mismos instaurando un arancel como condición a la importación de algunas (o todas) las mercaderías; supóngase que en determinado momento en algún país vecino comenzara una epidemia transmisible a través de los alimentos, se podría imponer una prohibición a la importación de los alimentos provenientes de tal país; en caso que en virtud de algún acuerdo internacional nos viéramos impedidos de venderles armas a determinados Gobiernos se podría implementar una prohibición en tal sentido; etc.

Vislumbramos en principio que el abanico de posibilidades en torno a las tres acciones básicas señaladas es amplio. A continuación se realizará un desarrollo de las mismas tomando como parámetro de clasificación su connotación económica, con el fin de profundizar sobre el particular, y de esta forma lograr una perspectiva que nos permita ponderar su alcance.

I.2.2.- Aspectos con basamento económico

a) Prohibiciones

Volviendo a los tres aspectos señalados más arriba, pensemos por un instante en cualquier *prohibición* a la importación que se tome con el fin de lograr un efecto económico directo (sin entrar

a discutir aquí la conveniencia o procedencia de tal medida); tal podría ser el caso, por ejemplo, de instaurar una prohibición a una mercadería con el fin de favorecer la venta en el mercado local de un bien similar fabricado en el país. En el caso de una prohibición de exportación, podría pensarse en restringir la exportación de determinadas materias primas esenciales para el abastecimiento de la industria manufacturera del país.

A nivel jurídico en nuestro país estas prohibiciones están tipificadas en el artículo 609 del C.A., en el mismo se establecen cuales son las prohibiciones de carácter económico -en función de la finalidad que persiguen-. A continuación se transcriben -por resultar de interés- los fines a que se alude para considerar a una prohibición como económica:

- a) *Asegurar un adecuado ingreso para el trabajo nacional o combatir la desocupación;*
- b) *Ejecutar la política monetaria, cambiaria o de comercio exterior;*
- c) *Promover, proteger o conservar las actividades nacionales productivas de bienes o servicios, así como dichos bienes y servicios, los recursos naturales o vegetales;*
- d) *Estabilizar los precios internos a niveles convenientes o mantener un volumen de oferta adecuado a las necesidades de abastecimiento del mercado interno;*
- e) *Atender las necesidades de las finanzas públicas;*
- f) *Proteger los derechos de la propiedad intelectual, industrial o comercial;*
- g) *Resguardar la buena fe comercial, a fin de impedir las prácticas que pudieren inducir a error a los consumidores.*

Completando el tema relativo a las prohibiciones⁴, digamos que además las mismas pueden ser absolutas o relativas. Son absolutas las prohibiciones que impiden a todas las personas la importación o la exportación de determinadas mercaderías (art.611 del C.A.); son relativas las prohibiciones a la importación o a la exportación cuando especifican excepciones a favor de una o varias personas (art.612 del C.A.).

b) Condicionantes

Estos condicionantes pueden ser divididos en dos grandes grupos:

- 1) Barreras arancelarias
- 2) Barreras para-arancelarias

Un arancel a la importación es la "**condición**" económica que se le impone a la mercadería que quiere ingresar al país, siendo la más común de las barreras arancelarias. En este sentido, un arancel o derecho de importación⁵, es la contribución monetaria, que según la legislación de cada

⁴ Actualmente se puede dar como ejemplo de prohibición de carácter económico aquella que soporta la mercadería "USADA" (determinadas posiciones arancelarias) instituida por Resolución MEyOSP N° 909/94 y modificatorias.

⁵ De acuerdo a la forma en que se calcula el monto del derecho a pagar tenemos dos clases: "ad valorem" y "específico"; en el primero, el monto del derecho se calcula como un porcentaje fijo sobre una determinada base imponible, en el segundo caso el monto del derecho está ligado a la cantidad de unidades del producto que se pretende ingresar, no entrando en consideración su valor. También puede existir una combinación de los dos tipos mencionados precedentemente (arancel compuesto). Sobre el particular ver CHACHOLIADES, Miltiades: "*Economía Internacional*" pág.164.

país⁶, se reclama a los contribuyentes en ocasión de introducir mercaderías en un territorio, con el propósito de que permanezcan permanentemente en él. Menos usual resulta aplicar un arancel a las exportaciones (derecho de exportación), ya que vivimos en un contexto mundial en el que se tiende a favorecer las mismas (de hecho existe también una tendencia internacional hacia la tributación en destino⁷). No obstante ello, el lector recordará que nuestro país no ha sido ajeno a las mismas; basta mencionar las famosas “*retenciones al agro*” durante la presidencia del Dr. Alfonsín que tantas protestas despertaban en los hombres de campo que veían sus ingresos disminuidos por las mismas. Actualmente pocas posiciones arancelarias⁸ del universo de mercaderías permanecen con derechos de exportación.

Otro tipo de condición, muy similar en la forma de aplicación, aunque no en su concepción, es implantar una contribución monetaria exigible a las personas al momento de ingresar mercaderías definitivamente al país por un servicio que brinde el Estado en relación a las mismas. Ejemplo de lo anteriormente señalado lo constituye la Tasa de Estadística⁹, la cual representa una retribución al Fisco por un servicio efectivamente prestado por él (relevamiento estadístico). En la medida que el importe recibido en este concepto excede el costo del servicio que el Fisco ofrece¹⁰, la tasa reúne la calidad de lo que técnicamente se define como un “impuesto encubierto” y, de esta manera, un elemento más de ingreso a la cuenta “Rentas Generales de la Nación”. Otras tasas contempladas en el C.A. son: tasa de comprobación de destino, tasa de servicios extraordinarios y la tasa de almacenaje (arts. 767 a 776).

Muchas veces la implantación de un derecho de entrada obedece a una simple lógica de supervivencia económica del Estado; en tal sentido la aplicación de **Derechos Compensatorios** y **Derechos Antidumping**¹¹ son armas defensivas que se utilizan cuando desde otros países se juega “sucio” en el comercio internacional, son las llamadas “Competencias Desleales”, tal cual lo define la Organización Mundial de Comercio.

La instauración de un “**cupo**” o “**cuota**” de mercadería (también denominadas restricciones cuantitativas¹²) sería otro condicionante de tipo económico (barrera para-arancelaria), consistiendo básicamente en asignar una determinada cantidad de mercadería que puede ingresar a un territorio en un determinado período de tiempo y bajo ciertas condiciones (pago de un determinado arancel, obtención de una licencia de importación, etc.). Cuando la cantidad preestablecida es alcanzada puede suceder, o bien que la mercadería en cuestión se encuentre prohibida, o que en su defecto, el arancel para ingresarla sea mucho más alto que mientras el cupo se encontraba abierto. También puede pensarse en la instauración de una cuota de exportación, obedeciendo dicha medida a fin de

⁶ El Decreto N° 2275/94 puso en vigencia la actual Nomenclatura Común del Mercosur, donde queda establecido el “Arancel”, es decir la alícuota aplicable (o los montos en derechos específicos si los hubiere) de las distintas posiciones arancelarias.

⁷ MAC DONELL Stella M. y AMIGO Rubén, “*La imposición indirecta, los incentivos a las exportaciones y los procesos de integración económica*”, en FRATALOCCHI, Aldo: *Cómo Exportar e Importar*, pág. 217 y sigtes.

⁸ Actualmente se encuentran gravadas con derechos de exportación algunas posiciones arancelarias de la partida 4104 referidas a los cueros y pieles denominados “wet-blue”, y “salado húmedo” y ciertas semillas del Cap. 12 de la NCM.

⁹ En el C.A. (arts. 762 al 766) se encuentra regulado aquello relacionado con esta tasa. Por Ley 23664 (06/06/89) se fijó la alícuota aplicable y las exenciones a realizar en su aplicación.

¹⁰ Piénsese por un momento que la alícuota de la misma a llegado a estar al 10% (a través del Decreto N° 1998/92, publicado en el B.O. del 30/10/92), actualmente y como una medida coadyuvante a la profundización de las políticas comerciales de la región, la misma ha sido rebajada al 0,5 % (a través del Decreto N° 37/98, publicado en el B.O. del 16/01/98) lo que representaría en principio un porcentaje más acorde con el fin que se persigue con su recaudación.

¹¹ Los derechos compensatorios se aplican a los productos provenientes del exterior que han sido subvencionados de alguna forma en el exterior de manera que su valor es significativamente inferior al que tendrían de no haber contando con ese tipo de ayuda. Los derechos antidumping se aplican cuando se pretende introducir mercaderías a precios muy inferiores a los normales de mercado (como parte de una estrategia del exportador), lo cual puede hacer desaparecer la industria local de dichos bienes. En nuestra legislación estos derechos están contemplados en la Ley 22415 (arts. 687 a 723).

¹² CHACHOLIADES, Miltiades, Op. Cit., pág. 224/225.

que un país pueda explotar su poder de monopolio en el comercio internacional controlando directamente el volumen (o el valor) de sus exportaciones¹³.

En determinadas ocasiones y en algunos países se sometió a ciertos tipos de mercaderías a controles tan severos que de hecho los mismos demandaban varios días ser llevados a cabo, con lo cual los importadores debían hacerse cargo del costo extra de almacenaje, el cual se convertía de hecho en una sutil barrera para-arancelaria; a modo de ejemplo de lo anteriormente señalado podemos mencionar el llamado **"Plan Poitiers"** instaurado por Francia a principios de los '80¹⁴:

En 1981 Francia importaba más de 64000 videograbadoras por mes, principalmente de Japón. Para contener este flujo gigantesco, los franceses diseñaron un plan diabólico y, en octubre de 1982, el gobierno francés decretó que todas las importaciones de videograbadoras tendrían que pasar a través de la pequeña ciudad de Poitiers, localizada cientos de kilómetros tierra adentro de los puertos franceses del norte. Sin embargo, la inconveniencia de transportar un cargamento de videograbadoras a Poitiers era solamente el comienzo. Poitiers tenía un pequeño cuerpo de agentes de aduana, quienes insistían en el cumplimiento estricto de una gran cantidad de regulaciones aduaneras. Por ejemplo, se verificaba la exactitud de todos sus números de serie y algunas eran desmanteladas para asegurarse de que realmente eran fabricadas en el país de origen que se reportaba.

El monstruoso "plan Poitiers" se convirtió en una pesadilla para los importadores de tales aparatos y ahora tomaba de dos a tres meses legalizar un camión lleno de ellas, comparado con un día que tomaba antes de la introducción de la nueva política. El efecto sobre las importaciones de videograbadoras fue inmediato, de tal manera que después de que se diera comienzo al plan, menos de 10000 unidades se legalizaban cada mes en la aduana de Poitiers, en tanto que el resto de la provisión aguardaba en diferentes bodegas de la ciudad.

El Japón presentó una queja ante el GATT y luego suspendió o recortó los embarques de videograbadoras a Francia. Por su parte, Dinamarca, Alemania y Holanda, que también exportan GVC a Francia, reclamaron ante el comité ejecutivo de la Comunidad Europea (CE) lo cual, generó cargos en contra de Francia en la Corte Europea de Justicia por el quebrantamiento de las reglas de libre comercio.

Fuente: El Banco Mundial, World Development Report 1987, Oxford University Press, Nueva York, 1987, pág.141.

En nuestro país, antes de la desregulación económica¹⁵ existía la obligatoriedad de ingresar las mercaderías que se pretendía importar a depósito (salvo excepciones expresamente previstas como ser mercaderías perecederas, peligrosas, etc. las cuales tramitaban como despachos "directo a plaza", art.278 del Código Aduanero) lo cual ocasionaba un costo adicional a ser tenido en cuenta en la importación del producto en cuestión.

¹³ CHACHOLIADES, Miltiades, Op. Cit., pág.230/231

¹⁴ CHACHOLIADES, Miltiades, Op. Cit., pág.241.

¹⁵ Instaurada por el Decreto N° 2284/91 conocido como de "Desregulación Económica"; el art.28 del mismo dejó sin efecto la obligatoriedad del ingreso a depósito de las mercaderías importadas.